Deutscher Bundestag **Drucksache 19/239**

19. Wahlperiode 12.12.2017

Vorabfassung - wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

Antrag

der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN

Paradise Papers – Steuersümpfe trockenlegen

Der Bundestag wolle beschließen:

I. Der Deutsche Bundestag stellt fest:

Jedes Jahr gehen dem Staat und dem Gemeinwesen durch Steuerbetrug, Geldwäsche, Steuerdumping und aggressive Steuervermeidung als auch die mangelnde Koordination und fehlende Transparenz der Steuersysteme in der EU Milliarden Euro an Steuern verloren. Darauf haben die sogenannten Paradise Papers ein Schlaglicht geworfen, die erneut zahlreiche Steuer- und Geldwäschedelikte sowie Fälle aggressiver Steuervermeidung offen gelegt haben. Und wie schon bei den Panama Papers sind es Informantinnen und Informanten gewesen, die die Missstände öffentlich machten und dabei ein hohes persönliches Risiko eingingen.

Die Bundesregierung ist gefordert, legale, aber ungerechtfertigte Steuerschlupflöcher sowie Regelungslücken wie zum Beispiel bei den sogenannten Share Deals zu schließen. Darüber hinaus muss sie endlich für mehr Transparenz sorgen: Müssen Unternehmen ihre Praxis offenlegen, wird das weltweite Steuerdumping schwieriger. Mit besserer Aufsicht und wirksamer Regulierung kann Deutschland große Schritte hin zu mehr Steuergerechtigkeit und zu fairem Wettbewerb gehen.

Weltweit ermöglichen undurchsichtige Strukturen, Grauzonen und bestehende Regelungslücken Konzernen und Einzelpersonen weiterhin, ihre Steuern auf ein Minimum zu reduzieren**.** Wenn von teils aufwendigen Vermeidungsstrategien Gebrauch gemachen wird, untergräbt das das Prinzip der Steuergerechtigkeit. Oft werden Umsätze oder Gewinn nicht dort besteuert, wo sie entstehen, sondern durch Steuervermeidungsstrategien, dort wo keine oder kaum Steuern anfallen. Unterstützt werden solche Strategien dabei von einzelnen Banken und Beratern, aber auch von einzelnen Staaten.

Die Paradise Papers haben darüber hinaus einmal mehr belegt, dass einige Länder auf Kosten aller mit Steuern ein regelrechtes Dumping betreiben. Es ist bedauerlich, dass die sogenannte Schwarze Liste an Steueroasen des Europäischen Rates nur Staaten außerhalb Europas aufführt und EU-Mitgliedsstaaten, die bei Anlegung derselben Kriterien, auf dieser Liste hätten landen müssen, auslässt. Diese

Praxis führt zur Ungleichbehandlung von Bürgerinnen und Bürgern und von Unternehmen. Sie sorgt für unfairen Wettbewerb und entzieht dem Gemeinwesen erhebliche Mittel zum Beispiel zur Finanzierung der Infrastruktur, des Bildungswesen und anderer relevanter Bereiche.

Die Paradise Papers zeigen, dass Steuervermeidung, Steuerhinterziehung und Geldwäsche häufig Hand in Hand gehen. Beispielsweise werden Deutsche Banken dazu genutzt, um Gelder aus illegalem Online-Glücksspiel zu waschen. Wer organisierte Kriminalität effektiv bekämpfen will, muss Geldwaschstraßen austrocknen und darf nicht hinnehmen, dass kriminell erwirtschaftetes Vermögen in die Realwirtschaft eingeschleust wird und wirtschaftliche Macht bildet.

Was viel zu lange Zeit in einer Schattenwelt stattfand, haben die Paradise Papers wieder einmal ans Licht geholt. Dagegen müssen endlich wirksame Maßnahmen auf allen Ebenen ergriffen werden.

Jenseits der Notwendigkeit europäischer und internationaler Regelungen sind auch die Nationalstaaten in der Pflicht, entschieden gegen Steuervermeidung und –betrug vorzugehen. Dem deutschen Staat entgehen jährlich erhebliche Steuereinnahmen, weil die Bundesregierung in den letzten Jahren auf nationaler Ebene weitgehend untätig geblieben ist oder auf europäischer Ebene untätig blieb oder Fortschritt sogar blockierte. Das muss ein Ende haben. Denn Steuerhinterziehung und Steuervermeidung sind auch ein globales Problem. Gerade für ärmere Staaten sind die Konsequenzen besonders gravierend.

II. Der Deutsche Bundestag fordert die Bundesregierung auf,

- regelmäßig eine Steuerlückenschätzung sowie Dunkelfeldstudien zu erstellen und Statistiken über die Umsetzung bereits beschlossener Maßnahmen zur Bekämpfung von Steuerbetrug und Steuervermeidung anzufertigen;
- eine Anzeigepflicht für Steuergestaltungen einzuführen;
- öffentlich zugängliche Berichtspflichten für große Unternehmen einzuführen (sogenanntes öffentliches Country-by-Country-Reporting). International tätige Unternehmen sollen ausgewählte Finanzkennzahlen wie zum Beispiel Umsätze, Gewinne, Zahlen zur Wertschöpfung und Steuerzahlungen nach Ländern offenlegen. In Deutschland muss das Publizitätsgesetz entsprechend geändert werden;
- auf eine gemeinsame Steuerbemessungsgrundlage und einen europäischer Mindeststeuersatz mit Partnern in Europa hinzuarbeiten;
- schwarze Listen für bekannte Steuersümpfe vorzusehen und Geschäfte in solchen Staaten zu sanktionieren und Banken, Steuerberaterinnen und Steuerberatern und anderen die Ausübung oder Vermittlung bestimmter für Steuerumgehung und Geldwäsche relevanter Tätigkeiten und Geschäfte in solchen Staaten zu untersagen;
- im Rahmen des Europäischen Rates darauf hinzuwirken, dass mit gleichen Kriterien auch EU-Mitgliedsstaaten bei der Aktualisierung der schwarzen Liste an Steueroasen berücksichtigt werden;

Vorabfassung - wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

- ein deutschlandweit vernetztes Immobilienregister einzuführen, in dem die Eigentümer der Immobilien für Behörden und für alle Betroffenen (Mieter) abrufbar sind. Im Falle von Unternehmen müssen die letztlich wirtschaftlich berechtigten, natürlichen Personen eingetragen werden;
- Gestaltungen bei der Grunderwerbsteuer durch anteilige Unternehmenskäufe (sogenannten „share deals“) zu beenden, indem bei jedem Verkauf von mehr als 50 Prozent der Anteile eines Unternehmens mit Grundbesitz Grunderwerbsteuer fällig wird;
- umgehend mit den Ländern Gespräche aufzunehmen, um im Rahmen der nächsten Änderung des Geldwäschegesetzes die Zuständigkeit der Länder für die Aufsichtsbehörden im Nichtfinanzsektor aus Gründen eines bundeseinheitlichen Vollzugs und einer effektiven Aufsichtswahrnehmung in eine **z**entrale Aufgabenwahrnehmung durch den Zoll zu überführen und personell aufzustocken;
- ein öffentlich zugängliches Register zu schaffen, dass die wirtschaftlich Berechtigten von Unternehmen und Trusts ausweist;
- einen Gesetzentwurf zum einheitlichen effektiven Schutz von Hinweisgeberinnen und, Hinweisgebern („Whistleblower“) sowie Geldwäschebeauftragten vor Strafverfolgung, dienst- oder arbeitsrechtlichen Konsequenzen wie Kündigung vorzulegen und sich nicht weiter auf punktuelle und zur Inkonsistenz der Rechtsordnung führende Regelung wie zuletzt § 4d Finanzdienstleistungsaufsichtsgesetz (FinDAG) zu beschränken.

Berlin, den 12. Dezember 2017

Katrin Göring-Eckardt, Dr. Anton Hofreiter und Fraktion

Begründung

In einer aktuellen Schätzung von Gabriel Zucman wird davon ausgegangen, dass alleine Deutschland ca. 17 Milliarden Euro an Körperschaftsteuer pro Jahr aufgrund von Steuervermeidung verloren gehen. Das bedeutet einen Anteil von über 30 Prozent am eigentlichen Körperschaftssteueraufkommen – mehr als in jedem anderen Mitgliedstaat der Europäischen Union. Steuerhinterziehung und Steuervermeidung sind auch ein globales Problem. Gerade für ärmere Staaten sind die Konsequenzen besonders gravierend. Der internationale Währungsfonds (IWF) stellt fest, dass im Jahr 2015 Entwicklungsländern rund 200 Milliarden US-Dollar an Steuereinahmen

Vorabfassung - wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

durch legale Steuervermeidung von Unternehmen entgangen sind. Für sie sind die Steuerverluste damit größer als der Mittelzufluss durch öffentliche Entwicklungsgelder (ODA). Diese Mittel fehlen beim Bau von Schulen und der Schaffung eines funktionierenden Gesundheitswesens.

Staaten wie die USA oder Schweden veröffentlichen Schätzungen über Steuerlücken. Eine Steuerlücke ermittelt die Differenz zwischen den eigentlich bei Umsetzung der geltenden Gesetze anfallenden Steuern und den tatsächlich gezahlten Steuern. In Deutschland existieren solche Schätzungen nicht. Lediglich die EU schätzt die Lücke für die Mehrwertsteuer auch in Deutschland. Wir wollen, dass solche Abschätzungen für alle Steuern und Abgaben vorgenommen werden und dabei zugleich Gründe für die Lücke untersucht werden. Zudem soll auch der Stand bei der Bekämpfung von Steuerhinterziehung, Steuergestaltung und Geldwäsche untersucht werden, bestehende Regelungen und ihre Umsetzung evaluiert und auch weitere Vorschläge zur Verringerung der Steuerlücke gemacht werden. Diese Berichte wollen wir im Abstand von ein bis zwei Jahren von einer unabhängigen Institution erstellen lassen. In Frage dafür käme zum Beispiel ein neuer wissenschaftlicher Beirat speziell für dieses Thema beim Bundesministerium der Finanzen. Dieser Beirat soll auch laufend Empfehlungen abgeben können. In Frage kämen auch eine Kommissionslösung und ggfls. auch der Bundesrechnungshof. Die Institution soll die Möglichkeit haben für ihre Tätigkeit Forschungsaufträge zu vergeben.

Kleine und mittlere Unternehmen können internationale Steuerdumping-Modelle nicht nutzen, weil sie zum Teil nur in Deutschland produzieren oder handeln und/oder nicht über die nötigen Ressourcen verfügen, um teure Beratungsgesellschaften in Anspruch zu nehmen. Unfairer Wettbewerb ist die Folge. Unternehmen sollten aber unabhängig von Standort und Größe gleiche Wettbewerbsbedingungen haben. Sie sollten mit besten Produkten und Ideen konkurrieren und nicht mit der Fähigkeit, sich ihren Steuerzahlungen zu entziehen. Diverse europäische Staaten ermöglichen es multinationalen Konzernen noch immer, ihre europäischen Gewinne nahezu unversteuert aus der EU heraus in Steuersümpfe zu verschieben.

Der von der OECD angestoßene Anti-BEPS (Base Erosion and Profit Shifting)-Prozess hat noch keine Verbesserungen bringen können. Das in Deutschland umgesetzte nicht öffentliche Country-by-Country-Reporting ist allein für die Finanzämter zugänglich. Die ausgeklügelten Steuervermeidungsstrategien der Konzerne sind aber zumeist nicht illegal. Es hat sich erwiesen, dass nur öffentlicher Druck zu einer echten Veränderung führt. Entscheidend ist deshalb, dass diese Berichte öffentlich zugänglich sind. Die Öffentlichkeit hat ein Recht darauf zu erfahren, dass die europäischen Gewinne einzelner Konzerne über die Niederlande, Luxemburg oder Irland in die Steuersümpfe verschoben werden. Bei öffentlichen Konzernberichten wäre einsehbar, dass in diesen Ländern fast sämtliche Umsätze aus Europageschäften erzielt, aber keine relevanten Steuern gezahlt werden. Auch die EU-Kommission hat sich bereits für ein öffentliches Country-by-Country-Reporting eingesetzt und für Banken sogar schon umgesetzt. Abgelehnt wird das – vor allem von der deutschen Bundesregierung - mit dem Hinweis auf Geschäftsgeheimnisse. Informationen über Umsätze, Gewinne, Steuerzahlungen, Mitarbeiter und Anlagevermögen sind jedoch keine Geschäftsgeheimnisse. Langfristig ist eine europäische Einigung die beste Lösung. Um diese voranzutreiben, muss Deutschland aber sofort sein nationales Publizitätsgesetz so anpassen, dass Großunternehmen und Konzerne diese Kennzahlen in ihren Geschäftsberichten öffentlich machen müssen.

Eine weitere entscheidende Maßnahme ist eine Anzeigepflicht für Steuergestaltungen. Zahlreiche Länder haben solche Anzeigepflichten bereits eingeführt und damit gute Erfahrungen gemacht. Großbritannien hat nach eigenen Angaben damit schon einen zweistelligen Milliardenbetrag an Steuerausfällen verhindert. Auch Deutschland hätte mit einer Anzeigepflicht spektakuläre Fälle, wie die Cum-Ex-Betrügereien mit Steuerausfällen von über 12 Mrd. Euro, verhindern können. Finanzbehörden und der Gesetzgeber erfahren so frühzeitig von den Steuerumgehungsplänen und können rechtzeitig dagegen vorgehen. Zuletzt hatte die OECD in ihrem Abschlussbericht zur Gewinnverlagerung eine Anzeigepflicht für aggressive Steuerplanungen vorgeschlagen (BEPS-Aktionspunkt 12). Sicherzustellen ist, dass Anbieter von Steuerumgehungen (Steuerberater, Banken etc.) meldepflichtig werden. Auch große Unternehmen werden verpflichtet, ihre selbst entwickelten Gestaltungen (In-House-Gestaltungen) offenzulegen. Eine Machbarkeitsstudie im Auftrag des Bundesministeriums der Finanzen kommt zu dem Ergebnis, dass eine solche Anzeigepflicht mit dem Grundgesetz und EU-Recht vereinbar wäre und hat bereits Vorschläge zur Ausgestaltung vorgelegt. Auf europäischer Ebene wird über eine Richtlinie zu grenzüberschreitenden Gestaltungen verhandelt. Da aber auch rein nationale Gestaltungen existieren und außerdem mit einer Blockade von Steuersümpfen in der EU zu rechnen ist, muss Deutschland hier vorangehen und zügig eine Anzeigepflicht beschließen.

Die Paradise Papers haben erneut Fälle offengelegt, bei denen die Immobilieninvestoren deutsche Grunderwerbsteuer durch den Erwerb von Unternehmensanteilen (sogenannte Share Deals) vermieden haben. Der Erwerb von

Vorabfassung - wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

weniger als 95 Prozent der Unternehmensanteile unterliegt nicht der Grunderwerbsteuer. Das selbst dann nicht, wenn Grundstücke mit einem Wert in Millionen- oder gar Milliardenhöhe enthalten sind. Teilweise werden Unternehmen nur mit dem Zweck gegründet, um steuerfrei Immobilien zu übertragen. Durch Share Deals entgehen dem Staat Einnahmen bei der Grunderwerbsteuer oftmals in der Höhe von mehreren Millionen Euro. Je nach Bundesland werden beim Verkauf von Flächen und Grundstücken normalerweise zwischen 3,5 und 6,5 Prozent Grunderwerbsteuer fällig. Während Investoren durch die Gestaltungsoption bei Unternehmensübernahmen steuerliche Privilegien erhalten, gehen die öffentlichen Haushalte unter diesen Bedingungen selbst bei der Veräußerung zentral gelegener und repräsentativer Grundstücke leer aus. Der Staat schädigt sich durch unversteuerte Share-Deal-Übernahmen von Unternehmen nicht nur selbst durch entgangene Grunderwerbssteuer. Er schädigt auch seine Bürger*innen durch steigende Mieten und Bodenpreise, die durch Immobilienspekulation angeheizt werden. Die steuerliche Privilegierung von Share Deals in ihrer bisherigen Form ist daher abzuschaffen, indem die Grenze von 95 Prozent auf 50 Prozent herabgesetzt wird.

Über die Vermeidung der Grunderwerbsteuer hinaus werden laufende Mieteinnahmen in Deutschland mit Hilfe von Gesellschaften zum Beispiel in Luxemburg kaum versteuert. Mieter wissen oftmals nicht, wer eigentlich ihr Vermieter ist, ihre Miete landet bei ausländische Briefkastenfirmen. Ein deutschlandweit vernetztes Immobilienregister kann daher die notwendige Transparenz schaffen. Die Eigentümer der Immobilien wären dann für Behörden und für alle Betroffenen (Mieter) abrufbar.

Geldwäsche, Steuerhinterziehung, aber auch Steuervermeidung werden durch Staaten vereinfacht, die bewusst Voraussetzungen dafür schaffen Gelder zu verstecken oder Steuern zu vermeiden. Deshalb sind zwingend anhand geeigneter Kriterien schwarze Listen für solche nicht kooperativen Staaten und Steuerdumpingländer einzuführen. Steuerpflichtigen, die in solchen Staaten Geschäfte machen, können erhöhte Anzeige- und Mitwirkungspflichten auferlegt werden. Auch Sanktionen, zum Beispiel seitens der Finanzämter, werden dadurch einfacher möglich. Eine schwarze Liste über Steuersümpfe bzw. steuerlich nicht kooperative Staaten existiert in Deutschland bereits. Diese Liste ist aber leer, weil die Bundesregierung offenbar die steuerlichen Praktiken aller Staaten für angemessen hält. Nur so ist es zu erklären, dass Deutschland auf eine entsprechende Anfrage der EU keinerlei Staaten gemeldet hat, während andere Länder zum Teil über 40 Staaten und Gebiete meldeten. Damit hat die Bundesregierung sowohl national wie europäisch verhindert, dass wirksam gegen Steuersümpfe vorgegangen wird. Im deutschen Steuerhinterziehungsbekämpfungsgesetz muss festgelegt werden, dass Staaten, die den automatischen Informationsaustausch nicht auch tatsächlich durchführen, auf die Liste gesetzt werden. Ebenso müssen solche Staaten erfasst werden, die Einkommen und Gewinne ganz oder zum Teil nicht oder nur sehr niedrig besteuern. Gegen diese Staaten müssen auch wirksame Sanktionen ergriffen werden. Einen ersten Schritt hat die Europäische Union getan, indem sie 17 Länder auf eine schwarze Liste gesetzt hat. Die ganz berühmten Steuersümpfe wie zum Beispiel die Cayman Islands finden sich aber auf dieser Liste nicht wieder. Genauso bleiben europäische Staaten, die Steuerdumping betreiben, unberücksichtigt. Auch sind derzeit keine Sanktionen mit der Liste verbunden.

Das mit der Umsetzung der 4. Geldwäscherichtlinie eingeführte Register der wirtschaftlich Berechtigten war ein Schritt in die richtige Richtung. Eine echte Transparenz wurde durch die Beschränkung des Zugangs jedoch verhindert. Dabei würde diese Transparenz einen entscheidenden Beitrag zur Qualität der Daten leisten, da sie eine öffentliche Kontrolle ermöglicht. Das Europäische Parlament fordert im Rahmen der Überarbeitung der 4. Geldwäscherichtlinie öffentliche Transparenzregister. Deutschland gehört im Rat zu den Bremsern.

Neben guten gesetzlichen Rahmenbedingungen bedarf es zu einer wirksamen Geldwäschebekämpfung auch eines effektiven und bundeseinheitlichen Vollzuges des Geldwäschegesetzes. Soweit die Länder die zuständigen Aufsichtsbehörden im Nichtfinanzsektor bestimmen, sind die Zuständigkeiten unterschiedlich geregelt und teils auf ministerieller Ebene, teils bei Mittelinstanzen und teils bei örtlichen Ordnungsbehörden verortet. Hinzu kommt, dass die Ländern nur in sehr geringem Umfang personelle Ressourcen zur Geldwäschebekämpfung im Nichtfinanzsektor vorhalten. Dies eröffnet kriminellen Strukturen die Möglichkeit ihre Waschstraßen dort aufzustellen, wo eine Geldwäscheaufsicht faktisch nicht stattfindet. Die Länder haben dieses Problem schon vor Jahren erkannt. Im Jahr 2012 bat daher der Bundesrat den Bund die Zuständigkeit der Länder für die Geldwäschebekämpfung im Nichtfinanzbereich zum Zwecke einer effektiven und effizienten Aufsichtswahrnehmung zu übernehmen (vgl. BR-DRs. 701/12). Die Bundesregierung hat das Anliegen der Länder bisher mit fadenscheinigen Argumenten

Vorabfassung - wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

abgelehnt. Angesichts der im Geldwäschebereich zunehmenden europäischen und internationalen Regulierungsdichte ist dieser Missstand jedoch nicht länger haltbar und zügig ein effektiver Vollzug des Geldwäschegesetzes im Nichtfinanzsektor beim Zoll aufzubauen.

Der Kampf gegen Steuersümpfe und Geldwäsche ist nur ein Politikfeld von vielen, auf dem deutlich wird, dass es einen funktionierenden Schutz von Hinweisgeberinnen und Hinweisgebern in Deutschland braucht. Viele Missstände wurden und werden durch sie erst öffentlich, wobei sie sich in erhebliche Gefahr begeben können. Deutlich wurde dies bei den öffentlichkeitswirksamen Leaks, beim Cum/Ex-Skandal und in vielen weiteren Fällen, in denen sogar Mitarbeitende aus den Compliance-Bereichen unter Druck gerieten. Die Bundesregierung ist der Prüfbitte der Justizministerkonferenz bezüglich eines Gesetzes zum Schutz von Hinweisgeberinnen und Hinweisgebern bisher nicht nachgekommen. Hier darf nun keine weitere Zeit verloren werden.

Vorabfassung - wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.